



LA TECNICA DE LA LIBERTAD. EL ORDEN REPUBLICANO EN *EL FEDERALISTA*

Antonio Hermosa Andújar*

Resumen

El presente artículo intenta poner de relieve cómo para los autores de *El Federalista* la presencia de ciertos principios e instituciones en la Constitución -la soberanía popular, la división de poderes, la representación o el federalismo-, constituyen la condición necesaria para hacer del poder un medio para preservar la libertad (así como también la seguridad y cierta igualdad) en lugar del instrumento que la reprime. Así mismo, se intenta poner de relieve cómo el poder sólo puede ser eficaz a la hora de llevar a cabo su función constitucional si se le dota de ciertos recursos que lo fortalezcan y aumenten su capacidad de acción. En suma, se trata de hacer ver que el Orden Republicano apuesta por un poder fuerte que garantice su eficacia, pero a la vez sujeto a determinados límites inviolables que lo mantengan en su condición de medio sin hacer de él nunca un fin. A ese delicado equilibrio entre fuerza e instituciones denominamos la técnica de la libertad.

Palabras clave

El Federalista. Soberanía popular. División de poderes. Representación. Federalismo.

THE TECHNIQUE OF FREEDOM. REPUBLICAN ORDER ON *THE FEDERALIST*

Abstract

In this article we try to highlight how for the authors of *The Federalist* the presence of certain constitutional principles and institutions –popular sovereignty, division of power, representation or federalism- constitute the necessary condition to use power as a mean to preserve freedom, security and some extent of equality instead of being a repression instrument. Likewise, we intend to highlight how power can only be effective to fulfil its constitutional function if it is provided with certain resources to strengthen it and increase its action capacity. In summary, we try to show that the Republican order seeks a strong power to guaranty its efficacy being subject at the same time to certain inviolable limits which assure it remains a medium and never becoming into an end. We call the freedom technic to this delicate equilibrium between force and institutions.

Keywords

The Federalist. Popular sovereignty. Division of powers. Representation. Federalism.

* Universidad de Sevilla

La “mano de la Providencia”¹ que Madison adivinara tras los acontecimientos cristalizados en la Constitución de 1787, y que ya agitara las banderas de los colonos durante la revolución, no sólo debía ser visible para el hombre religioso que mirase el resultado; el cúmulo de circunstancias vencidas, y su dificultad, habían sido tales que quizá el agnóstico, y hasta el nihilista, siendo “sinceros”, hubieran podido divisar a partir de su natural “asombro” la trama desde la que aquella inefable mano transfiguraba la realidad en leyenda. La República Federal, el Estado único conformado por los trece Estados originarios de los actuales Estados Unidos, y del que la citada Constitución era su expresión y su orden, constituía la radical novedad histórica cuya mera formación significaba a la vez la derrota del imperio de la naturaleza, la refutación de las lecciones de la historia y el desafío a los límites de la política a la hora de configurar la ordenación de una sociedad. Por explicarnos con ejemplos: la vastedad de un territorio ya no será el espacio por el que se pierda la imaginación política o sus ideas, ni el fracaso de ligas y confederaciones en el pasado se perpetuará, por la inercia de las cosas, en el fracaso de futuras asociaciones estatales, ni la necesidad de conjugar series de intereses opuestos conjurará fatalmente contra el orden racionalmente obstinado en alcanzar su equilibrio.

La Federación, en efecto, al disolver prácticamente el vínculo que la teoría política estableciera por siglos entre territorio grande y monarquía (o tiranía); o al tener jurisdicción directa sobre los ciudadanos de los Estados que la integran, y no sólo sobre éstos²; o bien al mostrar su capacidad de aunar los intereses de los Estados grandes con los de los pequeños, o la estabilidad y energía de un gobierno fuerte con la libertad republicana –por quedarnos con dos de las cuatro magnas dificultades elencadas por Madison³–; o, incluso, y por hacer también referencia al ámbito internacional, por representar su sola existencia la anulación de ciertos factores susceptibles de provocar conflictos entre los Estados⁴, la Federación, decimos, dibujaba en la conciencia de sus partidarios el primer amago de respuesta positiva a la eterna cuestión de si es o no posible que un pueblo quiera y funde racionalmente un “buen gobierno”⁵. El pueblo que por su propia voluntad ilustrada irrumpe en la historia destrona con ese solo hecho a los viejos déspotas, el azar o la fuerza, que tan

¹ *El Federalista*, nº 37. Hay española en FCE, México, 1998 (tr. de Gustavo R. Velasco) y otra de Daniel Blanch y Ramón Máiz, recentísima, en Akal, Madrid, 2015.

² La federación, tal y como la define Hamilton por los tres autores del libro, “es la asociación de dos o más Estados en uno solo” (nº 9). Y en cuanto *Estado* ejerce imperio precisamente sobre *sus* ciudadanos. Igualmente, *en cuanto* Estado se diferencia tanto de las confederaciones como de las mismas repúblicas unitarias, al igual que en cuanto república *representativa* también se diferenciará de las democracias (como dice Madison en el cap. siguiente). Justo por ello todo serán ventajas, dicen ambos citando a Montesquieu: las de los Estados pequeños combinadas con las de los Estados grandes, la fuerza de aquéllos sumada a la libertad de éstos.

³ *Ibidem*.

⁴ Cf. los artículos de Jay, especialmente los números 3 y 4.

⁵ Hamilton, nº 1.

violentamente han regido y rigen los destinos de los hombres, imprimiendo en la acción política un sello de madurez y previsibilidad desconocidas al arbitrio, con la consecuencia de reincorporar el futuro al quehacer político cotidiano –esa figura central del republicanismo cuyo descuido por parte del gobernante ya fuera señalado por Tácito como indeleble seña de identidad de la autoritaria concentración del poder⁶ (y antes por Tucídides como una de las señales de la descomposición de un gobierno⁷).

La Federación, decíamos, era una novedad histórica radical. No lo es, pues, sólo por su contenido, sino también por su método de formación. El “pueblo sabio y libre”, como Jay consideraba al suyo, y que estaba distribuido en trece Estados, construyó la Federación en virtud de una decisión colectiva tomada mediante procedimientos democráticos, pues la Constitución resultante, que la creaba, sería más tarde ratificada por las correspondientes asambleas estatales elegidas al respecto. Su origen, por tanto, no fue un acto de fuerza, del que la historia ofrecía modelos para todos los gustos, como tampoco la voluntad originaria fue la de uno de aquellos grandes hombres –Teseo, Ciro, Moisés⁸– de los que dan fe mítica los anales de los diversos pueblos⁹; hombres que casi parecen dioses, y que en algunos casos, como el propio Teseo o Rómulo, hasta llegaron a serlo¹⁰. Ni se trató sin más de una simple declaración de voluntad tomada por una multitud de individuos a título personal en condiciones de inexistencia material de derecho y de poder, a partir de la cual el Estado era creado *ex nihilo*, según se preconizara en las doctrinas del contrato social. Por el contrario, cuando los miembros de la Convención aprueban su Constitución, preámbulo para la creación de un Estado *ex novo*, lo hacen como delegados de un pueblo ya constituido, y por tanto en una situación histórica

⁶ *Historias*, I-1. Cf. EF, nº 34 (Hamilton). Esa fue también la imborrable lección que la prudencia romana legara al ejercicio del poder, incluido el del príncipe (*El Príncipe*, Madrid, Istmo, 2000, cap. 3). (Para Tocqueville la prudencia sería igualmente necesaria porque el interés, la palanca que de modo cada vez más absoluto regía la conducta del americano medio, produce sobre todo ovejas).

⁷ *Historia de la guerra del Peloponeso*, II-53 3/4. Tucídides narra en esos parágrafos algunos de los efectos morales de la peste caída como una maldición sobre Atenas, y entre ellos destaca, con la pérdida de las esperanzas por el hombre –los atenienses–, la desaparición del futuro del horizonte de su tiempo.

⁸ Cf. Levi, *La federazione: costituzionalismo e democrazia oltre i confini nazionali* (introducción a *Il Federalista*, Bologna, Il Mulino, 1998, págs. 9-116), págs. 22 s.

⁹ Fue la Historia la que en América suplió a los sacros legisladores del pasado; el ser ya una sociedad libre en el momento de su fundación los hizo innecesarios (Hartz, *La tradición liberal en los Estados Unidos*, FCE, México, 1994, págs. 57-60).

¹⁰ Cf. Tito Livio, *Historia de Roma desde su fundación*, I-16; cf. también Jenofonte, *Ciropeia*, I-6 (la excelencia de Ciro le hace ser único, es decir, no puede ser modelo para sus súbditos, pues basa precisamente su legitimidad en el hecho de ser el mejor; cf. también V-, 5, 8/36 donde Jenofonte escenifica ejemplarmente en el diálogo de Ciro con Cíaxares ese auténtico drama del honor regio, una versión por lo general descuidada de la soledad del poder. Una soledad de carácter personal que, por lo demás, parte de otra, de naturaleza política: la inexistencia de espacio público por la inexistencia de ciudadanos).

en lugar de natural. El poder constituyente tenía ya detrás una serie de poderes constituidos de los que obtenía la legitimidad suficiente y necesaria para crear una nueva legalidad¹¹.

La Federación diseñada por la Constitución era, al igual que los trece Estados fundadores con los que pasaba a constituir un único Estado, una república. Es decir, se basaba en el principio republicano por excelencia, el de que cada uno está capacitado para autogobernarse, que en su traducción política significa establecimiento de la soberanía popular¹². El esfuerzo por aplicarlo y conservarlo le dotó de un grado de lucidez normativa muy superior al de cualquiera de los Estados particulares, pese a las notables analogías de su estructura respecto a las de aquéllos, sus modelos organizativos. El pueblo americano quería ser tan dueño de su destino después de la Unión como antes, y al respecto ideó una original serie de instituciones en la que parapetar sus valores e intereses, regida siempre por la divisa de que la circulación del poder por ellas no debía en ningún momento saldarse con la servidumbre de la voluntad colectiva de la que partió. El modelo establecía una tupida red de garantías primarias –la estructura propia de la Constitución, con su cohorte de órganos distintos pero coordinados- y de garantías secundarias –el modo de funcionamiento de cada uno; si con las primeras el poder prometía al pueblo respetar los límites que se le imponían, con las segundas él mismo se garantizaba respetar sus promesas, pues éstas representaban las condiciones mediante las cuales el poder se hallaba en grado de acometer con éxito las tareas para las que había sido creado. Veamos tal disposición.

Los antiguos colonos hoy ya independientes no han cambiado de fines al constituir la Unión; tienen, en todo caso, motivos para deplorar el fracaso de la reciente experiencia política ideada para lograrlos, la antigua Confederación¹³; pero sus objetivos personales y sus aspiraciones sociales siguen siendo las mismas: en el ámbito público la libertad, la paz, la seguridad, la prosperidad; y en el privado la dignidad, la libertad y la felicidad, es decir, los mismos

¹¹ Resultaría extremadamente sugerente dilatar aquí la originalidad de la Federación americana en relación a problemas esenciales de la historia y la práctica políticas, como el de la solución dada a la correlación entre ambos poderes, tan diferente en la práctica constitucional americana a la teórica de Sieyès, o a la cuestión del absoluto. Pero remitimos al lector a las luminosas páginas dedicadas por H. Arendt (*Sobre la Revolución*, Alianza Editorial, Madrid, 1988, especialmente IV-3 y V-1), en relación con esos problemas que no son objeto de nuestro estudio. Cf. también Madison, nº. 40).

¹² EF, nº 39 (Madison).

¹³ Acerca del peso de dicha experiencia sobre el origen de la idea de un gobierno central fuerte, véase el excelente texto de Abbattista *La rivoluzione americana*, Laterza, Roma-Bari, 1998 (cap. IX).

“derechos” que, con ligeras variaciones, eran considerados como verdades autoevidentes por la famosa *Declaración de Independencia*¹⁴, y tomados por naturales. Tampoco aquí hay una definición de dichos valores, y menos una exploración en torno a su esencia, como tampoco indicación alguna acerca de si todos ellos poseen el mismo estatuto ontológico o no (y ello a pesar de que el discurso al respecto no siempre es claro, por cuanto la supuesta identidad ontológica a veces queda en entredicho para los primeros, o bien diluida su autonomía para los segundos; aquéllos, en efecto, ocasionalmente reducen su número a dos al integrarse la libertad y la paz en los dominios de la seguridad, y éstos pasan a ser la trilogía en la que se ramifica el concepto de interés¹⁵). También aquí, pues, la evidencia ve la verdad al mirarse en el espejo de sus nombres.

Los autores del *El Federalista* no sólo sabían, al igual que Maquiavelo, que el poder es necesario para preservar el orden social¹⁶, sino que sabían así mismo, como Aristóteles, algo que ha sido gravemente olvidado o incomprendido después: que el poder es necesario para preservar la libertad¹⁷. La visión del hombre manejada en esta doctrina política es la del realismo de la naturaleza humana, cuya inevitable dosis de pesimismo¹⁸, que tanto escándalo hipócrita y tanta bienintencionada miopía ha suscitado entre sus críticos, no hace sino resaltar la colosal dosis de optimismo antropológico inherente a ella. Pues que el individuo, aisladamente considerado, sea un ser más egoísta que social, más interesado que racional, no significa que no pueda vivir en sociedad; al revés, es precisamente la vida social la que refrena en parte esos instintos egoístas, conteniéndolos en un punto de equilibrio que aunque conflictivo no

¹⁴ Cf. Jefferson, *Autobiografía* [en *Autobiografía y otros escritos*, Madrid, Tecnos, 1987], pág. 24. Cf. también *EF*, nº 1 (y nº 23).

¹⁵ Cf. nº 9 y nº 1 respectivamente. Añadamos que en una ocasión ese doble mundo parece raquíticamente identificado con el de la justicia y el bien común (nº 51).

¹⁶ *EF*, nº 15 (Hamilton). Paine, por citar un caso, había sido uno de los últimos personajes en incorporarse a la fatídica lista con su famosa afirmación de que mientras la sociedad proviene de la bondad del hombre el gobierno lo hace de su maldad. De ahí que todo sean frenos a su marcha antes de haber siquiera echado a andar.

¹⁷ “La vitalidad del gobierno es esencial para la salvaguardia de la libertad”, exclama Hamilton casi al exordio de la obra. E insiste cuando se lleva recorrido casi un tercio de la misma al vincular la “energía del gobierno” con “la seguridad” en el disfrute de los derechos individuales” (nº 26).

¹⁸ “El hombre –dice Hamilton– es ambicioso, vengativo y rapaz”, lo que acabará garantizando la guerra incluso entre repúblicas (nº 6; cf. también el nº 70). Con todo, no era ésa la primera ocasión en la que el republicanismo abandonaba su virtuosa matriz histórica para pasarse al bando absolutista rival, pues aparte el caso de Maquiavelo, que siempre vio al mismo hombre aun cuando cambiaba de régimen, también Giannotti operaba con una antropología similar (*La República de Florencia*, CEPIC, Madrid, 1997), y con una idea de la política que anticipaba la de *El Federalista*, pues también el orden republicano refrenaba las pasiones naturales de los hombres volviéndolos no sólo sociables, sino aspirantes legítimos a alcanzar la virtud (libro I, caps. 3 y 4, págs. 17 s).

por ello, como expusiera magistralmente Maquiavelo en su día¹⁹, es necesariamente precario. En este sentido, cabría decir, como ya se ha hecho en alguna ocasión, lo contrario del tópico ilustrado, roussoniano sobre todo: que si el hombre es *malo* por naturaleza, la sociedad lo vuelve *bueno*, vale decir: socializable²⁰. Sin duda, su belicosidad es tal que la guerra es ineliminable del panorama humano, como afirma Jay, y de esa quema no se salvan ni repúblicas ni monarquías, pues ambas guerrearán por igual; pero no es menos cierto que su interés y su inteligencia se concitan para forjar instrumentos capaces de erradicar la violencia tanto del orden interno como del internacional; o, por decirlo con otras palabras, el hombre está en grado de transformar la fuerza en poder y el poder en derecho, y de garantizarse con ello su libertad en sociedad²¹.

¿Cómo lo logra? Descontada la necesidad del poder al respecto, ¿cómo es posible ese invocado milagro de su transformación en Derecho? ¿Cómo puede el hombre contener con sus acciones sus instintos, y los hombres, juntos, salir indemnes de la dominación establecida por ellos mismos? ¿Cómo es posible al pueblo, reconocido soberano cuando se mira al poder en su fuente, seguir siendo soberano cuando dicho poder ha redondeado su ciclo; evitar que el instrumento ideado para su protección acabe siéndolo de su servidumbre? En suma: puesto que se anhelan los fines públicos y privados antevistos, ¿cuáles serán los medios al respecto?

El mundo moderno –sostienen los federalistas– ha traído consigo, en el pensamiento y en la acción, una serie de novedades que permiten afrontar con cierto optimismo el desafío del futuro; la ciencia política especialmente ha podido deducir ya de las recientes experiencias los principios con los que articular una red normativa susceptible de atrapar la libertad, y de hacerla vivir por siempre en medio de los hombres. Tales serían la representación, la división de poderes y su consiguiente equilibrio, el propio bicameralismo o la creación de un poder judicial independiente. La suma de todos ellos se llama república, si bien ésta admite una ulterior corrección en aras de su perfecta configuración: el federalismo, el aporte excepcional de los nuevos Estados Unidos al presente y a la posteridad²². El orden republicano resultante de la conjunción

¹⁹ *Discursos sobre la primera década de Tito Livio*, AE, Madrid, 1987, I-4.

²⁰ Arendt, op. cit., págs. 179-80. Cf. también Pocock, *The Machiavellian Moment...* Pinceton University Press, Princeton, 1975, para comprender la novedad de semejante concepción antropológica en el interior de la tradición republicana; y Botana, *La tradición republicana*, Suramericana, Buenos Aires, 1997, cap. 2.

²¹ EF., n.º 4 (Jay); cf. También el n.º 10, de Madison; y Levi, cit., págs. 39-40.

²² La república federal, en efecto, tendrá carácter de “modelo”, es decir, será reproducible. La orgullosa confianza de *Publius* de que el futuro rendirá homenaje al presente estadounidense actual es heredera, y por la misma razón, de la de Pericles (en Tucídides, II, 37). Por lo demás, esta idea completa otras acerca del modelo de sociedad y de mentalidad que acercan a aquellos norteamericanos a la Atenas clásica, y que Pocock resume con la preferencia de Pericles frente a

de los principios señalados, a saber, la Unión, es así la síntesis armónica de las exigencias de la libertad con las exigencias del poder: del fin y sus medios, de la voluntad con la necesidad. Ambos tipos de exigencias aparecen tan entremezcladas que cuesta trabajo a veces deslindar con claridad qué pertenece a unas y qué a otras, pero en todo caso demuestran que ni la libertad podría ser sin el poder ni el poder sin la libertad. Empecemos por las primeras de esas exigencias, las de la libertad.

Su primera gran cita con los medios republicanos se personifica en el concepto de representación, sobre todo cuando ésta se amplía hasta englobar junto a la elección directa del representante su elección indirecta. Pero antes de elegir debemos saber quién elige, quién debe ser el sujeto representado. Y al respecto la respuesta es terminante: para la Unión los electores serán los mismos que en cada Estado miembro, es decir: “el entero pueblo de los Estados Unidos”²³. La soberanía popular no admite que las diferencias económicas, sociales o culturales de los sujetos –las relativas al nivel de riqueza, al linaje o al saber- se traduzcan en diferencias políticas susceptibles de establecer dos tipos de individuos o dos grados de ciudadanía, a las que cumplidamente se abonara y se abonará el pensamiento europeo²⁴, desde Locke y Spinoza a Diderot y Kant o Constant y Mill. La ausencia de discriminación entre los electores se traslada tal cual a los electos, pues si bien se fijan condiciones para su elección²⁵, entre éstas no se hallan las concernientes al ideario político ni a la confesión religiosa, como tampoco a las de linaje, riqueza o cultura recién indicadas, o a la profesión, etc., (sí persisten, en cambio, las de género).

Al igual que todos eligen, cualquiera puede ser elegido, y la elección será directa o indirecta, según se apuntó. Representantes serán todos los electos, con independencia de la modalidad de elección, si bien los vínculos entre mandante y mandatario serán más inmediatos, estrechos y complejos en el primer caso que en el segundo, por cuanto “el deber, la gratitud, el interés personal y hasta la propia ambición” (pág. 493) vincularán férreamente a unos con otros.

Eligiendo todos libremente a sus representantes, y pudiendo elegir en condiciones de igualdad a cualquiera, el pueblo ciertamente gobierna. Ahora bien, de un lado en la idea de representación se subsumen otras dos, la de la

Licurgo (op. cit., XV-4). En cuanto a la influencia sobre la “posteridad” del citado aporte americano, la lectura del célebre texto de Elazar *Exploring Federalism* (The University of Alabama Press, 1987) nos proporciona, aunque exagerada, una amplia perspectiva de las virtualidades del concepto.

²³ EF., nº 57; cf. también nº 54 y nº 46.

²⁴ En la Antigüedad también Pericles insistió en la que la oscuridad del pobre no debía discriminarle (II-37).

²⁵ Tanto físicas –edad- como políticas: la nacionalidad. Condiciones que se extremen algo más a la hora de seleccionar a los candidatos de la segunda cámara.

separación entre titularidad y ejercicio del poder, y la de que este último es en puridad *el* poder; de otro, la participación del pueblo en el gobierno, en gran medida se agota ahí²⁶: ¿qué garantías tiene entonces de *seguir* siendo el sujeto del poder? Es decir, ¿cómo se asegura el *buen* gobierno, objetivo natural de toda constitución? La americana ha reforzado la autoridad del pueblo, principio republicano cardinal, con un conjunto de “garantías subsidiarias” (Madison) al objeto de evitar sea que el uso del poder se salde con su abuso, sea el sacrificio de la libertad en el altar de la eficacia²⁷. La dimensión positiva del buen gobierno –su ejercicio por los mejores– el pueblo norteamericano la resuelve recurriendo a la sociología y a la psicología antes incluso que a la misma política, es decir: seleccionando a aquéllos de quienes conoce los méritos y las capacidades para actuar en su nombre y por su cuenta, y eligiendo a quienes la elección, halagando su propia vanidad, los identifica con un régimen en el que creen ver reconocidas sus cualidades personales. Después, ya en el cargo, los tendrá allí el tiempo suficiente para familiarizarse con sus tareas, y hasta los recompensará con la reelección si cumplieron como se esperaba de ellos.

Sociología y política terminan de redondear su contribución al buen gobierno con dos nuevas aportaciones; la infinitud de intereses, de ideas y valores existentes en una sociedad se halla presente cuando cada uno de sus miembros deposita su voto. El elector, máxime si posee la madurez ya demostrada por el norteamericano, al manifestar así sus preferencias no las hace recaer únicamente sobre un candidato validado por su capacidad y su buen comportamiento, sino más en concreto en aquél con quien además cree compartir²⁸ en mayor o menor grado gustos, opiniones o intereses. Ese será idealmente su representante fiduciario, al que dejará hacer libremente en el desempeño de su cargo, y al que renovará o no su confianza al final de su mandato dependiendo, entre otros factores, de la satisfacción obtenida con el mismo. Ello garantiza la formación de una cámara en la que esté presente la sociedad²⁹; la

²⁶El pueblo de la Unión tiene más cauces aparte del representativo para seguir participando activamente en el gobierno, como es el caso del jurado. Pero el imperio del pueblo sobre el gobierno conoce otros modos aún más refinados de ejercerse, como más tarde pondrá de relieve Tocqueville (*De la démocratie en Amérique*, Gallimard, Paris, 1986, I-II, 1).

²⁷No hay que olvidar lo que decía Hamilton: que el abuso del poder puede venir de todo poder, también del necesario, y no sólo del superfluo.

²⁸Identidad, por cierto, que no degenerará en corporativismo, haciendo que al comerciante lo represente el comerciante, etc.: la técnica jurídica ‘sabe’ que diversos intereses profesionales pueden aunarse en una sola categoría profesional (nº 35) (con todo, éste será uno de los blancos preferidos por los enemigos que la Constitución se crea -junto al de la supremacía de la Unión frente a los Estados-, que abogarán por la representación de los intereses sectoriales; al respecto, Abbattista, op. cit., págs. 119 s).

²⁹Como garantizará también su peligro, a saber: la coincidencia absoluta en la misma fe –“liberal”, añade– contiene en su tentación –la de generar una unanimidad que por absoluta deviene absolutista– los gérmenes de su caída: el otro, lo distinto, corre el riesgo de ser estigmatizado. Riesgo que en los años 50 del pasado siglo, cuando “la excentricidad devino pecado”, se volvió deletéreo para quienes no comulgaban con los mismos dogmas (cf. Hartz, op. cit., cap. I). Contra

proporcionalidad adoptada como criterio para su composición asegura, con independencia del número de sus miembros, la representatividad del entero territorio, tanto como la pluralidad de los mismos asegura, con independencia de sus características personales, la representatividad del conjunto de la población. El pluralismo de opiniones e intereses, llevado como quería Burke desde la sociedad hasta la instancia de representación constituirá de este modo el mayor obstáculo tanto a la formación de un interés propio y separado del mandatario con respecto al mandante, como a la prevalencia de una opinión o de un interés sobre los demás, enfermedades ambas indicativas del imperio de la corrupción sobre la totalidad del tejido social. Así, la pervivencia del pluralismo político, consecuencia en sus orígenes del buen funcionamiento de los mecanismos de selección del representante en una sociedad plural, revierte sobre sus orígenes preservando los dos. Frente al peligro de aislamiento de la esfera política en relación a la sociedad, o al de que un interés se cierre a cal y canto sobre sí mismo en forma de facción, y frente a sus consecuencias, es decir, que la esfera política se convierta en una burbuja que flote como una corte sobre la sociedad, o que el interés cerrado alcance tal fuerza que no sólo impida la circulación de diferencias en su interior, sino que por lo mismo acentúe las tendencias uniformizadoras latentes en toda sociedad, o imponiendo su número en las decisiones políticas vuelva con eso facciosa la decisión mayoritaria; frente a todo ello, decimos, la pervivencia del pluralismo político deviene la garantía de la fortaleza del sistema, en tanto que testimonio de que en un régimen donde contienden pacíficamente numerosos intereses potencialmente conflictivos ningún antídoto mejor que la libertad para conjurar los peligros derivados de la propia libertad³⁰, filosofía ésa más tarde puesta también en práctica por Tocqueville.

El último aporte positivo al buen gobierno provenía de la política. Al respecto son varias las medidas ideadas. Que el representante sea renovable es una de ellas. Su buen obrar, en efecto, le hace meritorio de ser reelegido para el cargo, medida ésa que beneficia tanto a la persona como al sistema, pues al tiempo que recompensa la pericia y lealtad de la primera al segundo, favorece éste al impedir que los conocimientos acumulados durante el ejercicio del cargo no rindan su fruto si se le aparta definitivamente del mismo. Otra sería la elección indirecta de representantes, endureciendo las condiciones de los candidatos, que formarían parte de una instancia separada de la anterior, más elitista y por ende más instancia de cualidad, donde estuvieran presentes aquellos caracteres que los hombres van adquiriendo con la edad, como una mayor racionalidad, más conocimientos, más sentido de la responsabilidad,

esos mismos peligros, y su bifurcación en los terrenos moral y jurídico, ya habían advertido los propios federalistas, bien que con mucho menor énfasis del puesto por Jefferson y más tarde por Tocqueville.

³⁰ Nros. 56, 57, 10 y 60.

etc. El benéfico influjo ejercitable por las decisiones adoptadas en dicha instancia sobre las de la anterior redundarían sin duda, al decir de *Publius*, en la eficacia del instrumento y en la preservación de su fin.

La dimensión negativa del buen gobierno consiste en evitar el abuso de poder, su confesada tentación, cuando no su naturaleza misma, en todo régimen político; al objeto de prevenir el citado mal la política saca a la palestra aportaciones de relieve. Reseñemos dos; la primera es el principio de legalidad, en virtud del cual las leyes promulgadas por los representantes tienen por destinatarios a todos los sujetos de la comunidad, es decir, son tan vinculantes para quienes las hicieron como para quienes se hicieron. De esta manera, la “comunidad de intereses” y la “armonía de sentimientos” expresada durante la elección se refuerza con el ejercicio del poder, la permanente identidad entre unos y otros fortalece el sentimiento de igualdad en la libertad en cada individuo. La otra, quizá la más efectiva de todas, ya ha sido aludida. Decíamos que el representante es renovable, que es bueno que lo sea pues el tesoro de experiencia acumulado en el desempeño de su cargo no tiene por qué depreciarse inútilmente, y de ahí que los dos años del mandato inicial puedan ampliarse a voluntad. El peligro del poder es esa imperceptible sustancia segregada por él que adhiere al cargo a quien lo ejerce, cuya viscosidad aumenta conforme se prolonga su ejercicio y que echa raíces en la persona del ejerciente como, a veces, en las personas sobre las que se ejerce; el resultado suele ser que quien accediera a él mediante el procedimiento de la elección se perpetúa en él mediante la sugestión de la costumbre, y que quien fuera una pieza más en el movimiento de rotación del cargo acabe transformado en príncipe “natural”³¹. Ahora bien, el expediente con el que el orden republicano autoriza a la voluntad a reconfirmar en el cargo a quien lo administra es la elección, un expediente que debe repetirse puntualmente cada dos años, y sin el cual ni es posible la renovación ni, cuando tiene lugar, es posible sin que el candidato haya declarado con hechos la idoneidad para recibirla. Las elecciones periódicas constituyen en suma el recurso mediante el que el pueblo se garantiza la lealtad de su representante, y en último término la conciencia de seguir siendo dueño del gobierno sin estar físicamente presente en él (nº 57).

Junto a las de la libertad, el orden republicano respondía igualmente a las exigencias del poder. Ya hemos visto cómo éste era de por sí una exigencia de la naturaleza humana, cuya propensión y capacidad para el bien sólo era posible en sociedad. Pero a su vez el instrumento invocado para hacer posible la sociedad, el poder, era al tiempo un medio cuya eficacia dependía de una

³¹ Nos valemos de la imagen utilizada por Maquiavelo en el cap. 2 de *El Príncipe*, donde el uso de dicho apelativo apunta al olvido de la circunstancia histórica que dio origen a un determinado poder, el cual, a fuerza de ejercerse, devino costumbre, vale decir, *naturaleza*, para el pueblo sobre el que se ejercía.

serie de condiciones³². En realidad, el lector avisado habrá podido percibir algunas de ellas en pleno ámbito de la libertad, pues al explorar el concepto de representación como medio de la misma nos topamos con ciertos requisitos - las elecciones periódicas para elegir o renovar representantes, la rotación de los cargos, los méritos que hasta ahí llevan, las posibles instancias de la representación- que pertenecen de suyo a la naturaleza del poder tal y como éste debe ser en una sociedad democrática, y sin los cuales aquélla no sería posible. Es decir, que estábamos hablando de libertad y ya hablábamos del poder: de un poder dividido, además. En su fuente, el pueblo, el poder necesariamente se halla constituido en un todo: la misma necesidad exige dividirlo en su ejercicio al objeto de no traicionar la fuente.

Con la división del poder llegamos al segundo de los grandes principios del orden republicano, que completaremos más tarde con el de federalismo³³. Se trata de un concepto de poder radicalmente diverso al de los partidarios de la soberanía, quienes a veces –léase Bodin- se muestran capaces de limitarla con vínculos extralegales, aunque no sea ni la norma ni la lógica de la misma, pero que en cualquier caso reúnen en ese poder “todo el derecho del Estado”, del cual forman parte las funciones legislativa, ejecutiva y judicial³⁴. Para Publius, por el contrario, la concentración de los poderes que las administran equivale sin más a dictadura; no importa sobre quién recaiga la titularidad del poder, si el pueblo, la aristocracia o el monarca; y no importa cómo se acceda al poder, si por elección o por herencia: lo único que cuenta es que es dictador quien concentra en sus manos todo ese poder (nº 47). A primera vista, empero, será dicho poder el que más eficazmente cumplirá su objetivo, es decir, el más eficaz, y así lo miraron sus más decididos y honestos partidarios, como Hobbes, quien sabía que un poder fuerte es aquél que logra los objetivos en virtud de los cuales ha sido creado, pero ignoraba que el poder fuerte es el poder dividido, porque el poder o bien se destruye a sí mismo cuando se concentra, o bien destruye la libertad o el orden, amos a los que sirve. No hay que confundir por tanto poder absoluto con poder fuerte, como con tanta brillantez distinguiera Tocqueville tras la estela, precisamente, de *Publius*, en su análisis de la Constitución defendida por éste³⁵.

El establecimiento de un poder fuerte fue una de las máximas preocupaciones del constituyente americano, es decir, de la Convención reunida en

³² Esto es así siempre, en cualquiera de los teóricos del poder, desde Aristóteles a Maquiavelo. Ello conlleva que algunas de esas condiciones sean necesariamente comunes, y que otras cambien dependiendo del tipo de sociedad que el poder quiera conservar.

³³ En realidad, y en gran medida, cabría incluir este último en los dos primeros, como hemos hecho y haremos respecto de los citados más arriba como segundo y tercer principios, a saber: el bicameralismo y la independencia del poder judicial. Con todo, existen sobradas razones para hacerle más justicia tratándolo por separado.

³⁴ Hobbes, *Leviatán*, Madrid, Alianza Editorial, 1998, cap. XVIII.

³⁵ Op. cit., págs. 193 s.

Filadelfia, y su defensa, llevada a cabo con eficaz brillantez, una de las más convincentemente desarrolladas por los autores de *El Federalista*, saldada con una teoría política que conjugaba poder y libertad como nunca antes en la historia. El genio de Madison, en efecto, sitúa la división del poder en el interior de una teoría que aspira a resolver desde su estructura interna el problema del orden político republicano, para lo que una vez creado el poder era menester evitar que los poderes en los que éste se distribuye rivalicen entre sí por alcanzar la supremacía. La solución a ese enigma político oculto a un sinfín de generaciones no se basó en préstamos tomados de fuera, como la perfecta delimitación competencial³⁶, de tecnocrático aroma, o bien recurriendo ocasional o frecuentemente al pueblo, de tan jeffersoniano gusto; se basó más bien, como ya se ha visto, en un orden que empezaba acatando la autoridad del pueblo y terminaba, tras pasar por la división de poderes, en la federación. Es en el interior de ese cuadro donde los respectivos poderes deben hacerse fuertes cada uno, y sumando sus fuerzas demostrar su fortaleza, es decir, su eficacia, manteniendo la libertad. Y lo logran tanto distribuyéndose en órganos, con las competencias férreamente delimitadas cada uno, como acaparando todos los recursos específicos para su funcionamiento. Echemos ahora una detenida ojeada al interior de este nuevo mundo, a fin de comprobar cómo son esos poderes y qué los hace fuertes.

La exigencia impuesta por la libertad de elegir representantes el poder la reinterpreta distribuyéndolos en dos cámaras (la Unión imita en este punto a la mayoría de los Estados). La función principal de los representantes consiste en legislar, tarea que desempeñan desde el Congreso y el Senado, las dos cámaras distintas y separadas en las que se subdivide la asamblea legislativa. El principio de la división de poderes ha hecho así su entrada por la puerta grande en la Constitución. Buscó, desde luego, inspiración en la historia y halló en la constitución británica el modelo del que seguir los pasos, aunque éstos, en América, llevaban por fuerza hacia otra dirección, habida cuenta de la inexistencia de aristocracia y de la prohibición de recrearla³⁷. La mayoría de las características anteriormente enumeradas al hablar de la representación se referían al Congreso; en efecto, de él hablábamos, aunque sin nombrarlo, al referirnos a las elecciones directas y periódicas, a la representatividad de opiniones e intereses, a la duración de dos años en el cargo, a la proporcionalidad del número, etc., como también hablábamos en parte de él –pero era la cabeza del ratón y no la cola del león– al aludir a las capacidades y méritos personales, así como al autodomínio racional.

³⁶ Los poderes tienden siempre a invadirse mutuamente, sea cual sea el régimen en el que operen: en uno absolutista el que tenderá a invadir es el poder ejecutivo; en la democracia directa, la asamblea, y en la república representativa, el poder legislativo (nº 48).

³⁷ Cf. el Art. I, Secc. 10 de la Constitución.

Cabe plantear aquí una cuestión ampliamente debatida por algunos detractores de la Constitución: ¿por qué duplicar las funciones? Y cabe también complicar la pregunta, antes aún de amagar una respuesta, con otra nueva cuyo simple planteamiento parecería poner en duda la coherencia interna del principio de la división de poderes, tanto cuanto aquélla parece situar su origen en el mero capricho: ¿y por qué varias funciones para una misma cámara (o bien para un solo poder)? Recuérdese, en efecto, que unas líneas más arriba indicábamos la función de legislar como la *principal* del poder legislativo, es decir: que hay otras. Vayamos pues paso a paso, empezando por contestar la primera. Explicar el duplicarse de la función legislativa significa justificar la necesidad del Senado. Tal empresa empieza a llevarse a cabo desde su composición, con el endurecimiento de las condiciones para el nombramiento de senador. Hamilton, el autor de la misma, se vale al respecto de toda una batería de razones, cuya argumentación no siempre alcanza el rigor ni la brillantez habituales del autor. El Senado, dice, ayuda a obstaculizar la posibilidad siempre presente de corrupción por parte de la asamblea legislativa, menor en las repúblicas, pero mayor cuando es única; siendo su concurso necesario a la hora de legislar, será más difícil la corrupción de dos, por lo que el pueblo y su libertad saldrán ganando con la escisión de la asamblea legislativa y el control que de hecho, y de derecho, supone para la primera cámara compartir tarea con la segunda³⁸. Así mismo, siendo más reducido el número de sus miembros resulta más factible dominar las pasiones que dificultan su cometido, y siendo más amplio el volumen de sus conocimientos en materia de legislación lo favorecen. Restituye además al gobierno la estabilidad de la que le priva la frecuencia de elecciones para el Congreso, lo cual, por otro lado, contribuye a hacerle suplir tanto la carencia “de un profundo sentimiento de carácter nacional”, cuanto el usual vacío de responsabilidad del gobierno ante los ciudadanos. Por si fuera poco todo ello, esa cámara cualitativa cual es el Senado muestra además su razón de ser en la facultad de defender al pueblo de los errores que éste de vez en cuándo comete, o de las ocasionales desilusiones que padece. Y hasta la historia misma se le vuelve cómplice cuando, hechos en mano, arguye que sólo las repúblicas con senado vencieron por siglos al tiempo³⁹. Con ese arsenal de motivos Hamilton cree más que probada la necesidad del Senado, esto es, respondida la primera cuestión. Pasemos a la segunda.

³⁸ El espíritu de ese razonamiento volvería entonces más razonable aún la propuesta de Giannotti, para quien todas las leyes eran el resultado de las decisiones de tres órganos distintos (cf. su libro II).

³⁹ Cf. N^{os} 62 y 63. También el mismo Presidente será investido con poderes para desempeñar tan ingrata tarea, y deberá oponerse a veces contra los deseos del pueblo expresados personalmente por él o por boca de sus representantes (n^o 71).

¿Cómo es posible postular la división y separación de poderes al tiempo que se apuesta por acumular funciones en sus órganos? El Senado, lo hemos visto, participa de la función legislativa junto con el Congreso, pero su vida no termina ahí. Con el Presidente comparte la función ejecutiva al participar del nombramiento de determinados funcionarios y codirigir la política internacional, al aprobar los tratados estipulados por el presidente con terceros países. Por último, hace las veces de tribunal cuando se juzga al Presidente por el delito de *impeachment*, tarea ésa compartida con la otra cámara⁴⁰. ¿Se ha respetado la división de poderes, es una dictadura la Constitución? Se diría que el objetivo fundamental en virtud del cual se establece la división de poderes, a saber, evitar que un poder invada el campo de acción de otro, fuera el objetivo contra el cual apunta el ordenamiento de la Constitución de los Estados Unidos, al prescribir que un poder se una a otro para hacer determinada tarea. Y sin embargo es aquel objetivo lo que queda justamente salvado con este ordenamiento. Porque, como bien dice Madison recordando tanto a Montesquieu como a su referencia empírica, la Constitución británica, división y separación de poderes no significa crear varios soberanos en un mismo ordenamiento, pues o se paralizaría o se destruiría, o las dos cosas a la vez. Significa que “quien posee *todos* los poderes de un determinado sector” no debe poseer también “*todos* los poderes de otro”, pues en tal caso sí se subvertiría el orden establecido. Vale decir, sí es posible que poderes separados se toquen en algún punto, porque en ninguna parte la justicia o la verdad han escrito que dividir los poderes equivalga a separar las funciones, que cada función estatal deba ser realizada por *su* correspondiente órgano; sobre todo porque el punto en el que confluyen es el punto tanto de cooperación como de control recíprocos, y es a través de ese juego de controles de unos poderes sobre otros –la verdad de la división de poderes– como el ordenamiento alcanza su equilibrio⁴¹. A fin de cuentas es una cuestión de delimitación precisa de competencias, porque si la diversidad de las funciones responde a las necesidades ontológicas del orden social y exige para su cumplimiento la aplicación del principio, tan escasamente republicano, de la división del trabajo al ordenamiento –la división del poder–, los poderes resultantes únicamente podrán desempeñar finalmente su cometido cooperando entre sí. De hecho, mientras los poderes se

⁴⁰ El propio Presidente, sin ser, ni mucho menos, el rey inglés tampoco ve limitada su actuación al ámbito ejecutivo, pues posee poder de iniciativa legislativa y para ejercer, en ciertas condiciones, el veto: poderes ambos que lo introducen de pleno derecho en ese ámbito. Hasta el poder judicial, que es sólo poder judicial, al tener la facultad de declarar inconstitucional una ley está, de hecho, influyendo en el legislativo del Estado que la aprobó para que la modifique o la derogue.

⁴¹ No. 47. La idea, con el mismo objetivo, fue ya esgrimida por Polibio en su apología de la constitución romana, y su virtualidad ha sido rescatada por Pettit para el republicanismo contemporáneo cuando indica la “dispersión de poder” como una de las condiciones para evitar que la arbitrariedad se adueñe del poder: idea para la que *El Federalista* se convierte en ejemplo (*Republicanism. Una teoría sobre la libertad y el gobierno*, Paidós, Barcelona, 1999, págs. 233 s).

controlan en su función de medios están simultáneamente cooperando en aras del fin que les justifica y sujeta; pero, igualmente, también en su propia condición de medios la ocasional cooperación exigida es al mismo tiempo la forma de autocontrol practicada por el poder.

Así pues, una correcta delimitación de competencias salva la cooperación de los poderes, vale decir, que se postule simultáneamente la división del poder y la acumulación de funciones. Pero es a través de la puerta abierta por la distribución competencial como se accede a la siguiente cuestión antes planteada, la de cómo los poderes llegan a ser fuertes. Visto desde la libertad, el poder es un medio; visto por sí mismo, el poder es un fin. Su razón de ser no se cumple con su existencia, sino con su eficacia, y en aras de la misma el poder exige sus propios medios. Forman parte de esas garantías auxiliares, meramente técnicas, sin las cuales los poderes constituidos no funcionarían como garantías primarias. No es que gracias a ellas tales poderes eviten la tentación del abuso o la posibilidad abusar, pero sí es cierto que sin ellas abusarían necesariamente y nunca llegarían a cumplir con su deber de eficacia, que en el conjunto del ordenamiento no es sino la libertad expresada como técnica. El contexto es aquí la casuística interna de los poderes establecidos, su organización y funcionamiento, y la cuestión planteada es, en definitiva, la de las condiciones de la eficacia. Las reglas que presiden el funcionamiento de los poderes son en algún caso comunes, y en otros, por fuerza de cosas, específicas. Al objeto de abreviar nuestra exposición nos limitaremos a dejar constancia de la máxima que rige las primeras, y prescindiremos del detalle de las segundas, para acabar reuniendo unas y otras en el ejemplo de la Unión. En tal modo habremos entrado ya en la exposición del tercer y último principio de la libertad: el de Federación.

No habrá eficacia en el poder si no se le conceden los medios adecuados a su fin. Lo que, aplicado a cada uno de los poderes, significa que es menester sobre todas las cosas preservar “la autonomía de la voluntad” de cada uno de ellos⁴². ¿Cómo? ¿Podría llamarse *libre*, esto es, considerarse autónoma, una asamblea legislativa que detentando el poder supremo del Estado dependiera para su reunión de la voluntad del titular del ejecutivo? Es sólo un caso, pero hay muchos otros en los que una mala regla boicotea un buen orden, y es entonces cuando los sueños de la razón pueden producir monstruos. Prevenirse contra ellos depende entonces de que los nombramientos de los miembros de un “sector”, como sus “emolumentos”, competan muy poco o nada a otro, pues estarían literalmente a la merced del mismo –los debería nombrar la autoridad de todos ellos, el pueblo, pero es un deber impracticable. Mas la garantía suprema reside en la creación de las condiciones necesarias para que los

⁴² Nº 51.

máximos responsables de cada “sector” se hallen en grado de resistir los intentos abusivos provenientes de los demás; lo cual se logra proporcionándoles, de un lado, todos los recursos necesarios al respecto, y de otro un “interés personal” en hacerlo. Se parte pues del supuesto, parcialmente aristotélico, de la plausible coincidencia de los “intereses personales” de quien desempeña el cargo con los “derechos constitucionales” del mismo, y se trata de conseguir que quienes se hallan ocupando cargos públicos vean su ambición personal satisfecha con dicho ejercicio: se trata, en suma, “usar la ambición como antidoto de la ambición”⁴³, en la gráfica expresión de Madison henchida de resonancias montesquianas⁴⁴. Es así como cada poder, asegurándose su propio dominio sobre sí, pone las bases⁴⁵ de su igualdad con los demás y de su libre cooperación con ellos: las mismas bases que convertirán al poder en garantía de la libertad⁴⁶.

⁴³ Ciertamente, está aquí presente la idea, esbozada por Hobbes y Locke, de que la perfección de un ordenamiento nunca satisfará la aspiración, transformada por Spinoza en su primer objetivo jurídico-político, de impedir el mal, pues siempre habrá resquicios normativos que sólo una decisión humana entre otras posibles, es decir, un acto *subjetivo*, habrá de cubrir; como también lo está la anexa a ella, a saber, que siendo la naturaleza humana como es nada garantiza el mejor móvil tras la decisión; de ahí que se invoque el interés personal en pleno ámbito público. Pero el pesimismo exudado por esa tal invocación, y la conclusión deducida de “¿qué es el gobierno sino el más poderoso análisis de la naturaleza humana?”, que lo acentúa, no termina de hacer justicia a la convicción de Madison. Primero porque contraviene una de las más grandes verdades, casi cabría decir descubrimientos de no ser porque antes escribieron Hume o A. Smith, expuestos a lo largo del libro, a saber, que el interés personal no tiene por qué recluirse en el ciego egoísmo del sujeto; y en segundo lugar, porque semejante idea, la antítesis de la moral religiosa y metafísica más común de todas las tradiciones culturales, implica en su propia formulación el reconocimiento de que lo personal y lo público pueden ser las dos caras de la misma moneda, que no hay contradicción immanente entre el interés personal y el bien común. Es decir, el gobierno seguirá siendo, desde luego, un análisis de la naturaleza humana: pero en el mismo no habrá sólo elementos negativos.

⁴⁴ Nº 51. También ciertas garantías primarias operan a favor del fortalecimiento del poder: la representada por la misma Constitución, superior a cualquiera de sus órganos; o el señalado principio de legalidad, que sometiendo por igual a todos los poderes, incluido el supremo que las hace, a las leyes posibilita a los demás, sometiéndose a su voluntad, liberarse de su arbitrio, serían dos de ellas.

⁴⁵ *Ibidem*.

⁴⁶ Hablábamos también de reglas específicas operantes en el seno de cada poder en pro de su fortalecimiento; originariamente, en una república representativa, el poder ejecutivo es un poder menos fuerte que la asamblea legislativa, por lo que se debe hacer lo imposible por dotarle de la energía necesaria para no sucumbir ante las presiones de aquella y contribuir así a la salvaguardia de la sociedad. De ahí que su poder deba reunir requisitos como la unidad y la duración además de los antevistos (Nºs. 71 y 72). En cambio, en su elección se velará por impedir que ésta recaiga sobre sus posibles favorecidos y que pueda, elegido, gratificar a quienes lo eligieron (Nºs. 67 y 68). En relación al poder judicial cabe decir que se precisa la amovilidad de sus miembros requerida por su independencia, sin la cual la libertad sería sin más expulsada de la Constitución y de la sociedad (Nº. 78).

La tercera y última de tales garantías, y la más innovadora de todas las provenientes de suelo americano, la constituía la federación. Ya hemos hablado cumplidamente de ella, tanto al referirnos a las exigencias de la libertad como a las del poder, pues al tratar de la representación y de la división de poderes, en ambos casos era nuestro objeto la república federal aun sin nombrarla expresamente. Virtud de la federación es extremar los efectos benéficos que para la convivencia destilan las repúblicas unitarias; éstas, por ejemplo, coartan los “eventuales intentos de la tiranía” por apoderarse de la sociedad subdividiendo el poder al que renuncia el pueblo en “diversos órganos separados y distintos”, y los abusos probables de una parte sobre otra de la misma sociedad multiplicando sin tregua los intereses y las categorías de ciudadanos, hasta impedir la formación de una mayoría facciosa en grado de atentar contra los intereses de una minoría. La república federal, por su parte –tal es el caso de la Unión–, cumple con las exigencias del poder multiplicando por dos la subdivisión de los poderes, ya que añade un gobierno central común a los respectivos gobiernos particulares, y tan dividido internamente como éstos; es decir, duplica las garantías de libertad de la sociedad frente al gobierno. Y cumple con las exigencias de libertad no sólo añadiendo cantidad a la cantidad –la derivada de juntar la población de trece Estados en uno–, sino sumando la calidad que deriva de dicha adición –hay más intereses en juego, etc.– a la otra calidad inherente al sistema, a saber: la de la selección en la elección de representantes, pues los que acceden a los órganos de la Unión sobresalen de los demás por sus facultades intelectuales y morales, así como por su mayor cualificación profesional⁴⁷. Impidiendo la formación de mayorías facciosas y ampliando el número de filtros por los que un individuo llega a *estar por* otros, la federación fortalece las garantías de libertad de una parte de la sociedad respecto de otra⁴⁸.

Hasta el presente hemos subsumido idealmente el conjunto de fines supremos de que se dota el ordenamiento republicano en el mayor de todos, el de libertad. Semejante simplificación, deliberadamente adoptada, la creímos justificada porque, tradicionalmente, la libertad ha sido el príncipe normativo del republicanismo, así como el valor donde por excelencia encarna la dignidad humana, pues de todos los fines elencados es el único que no puede coexistir materialmente con su contrario, la proteica tiranía, mientras que paz, seguridad y prosperidad sí pueden hacerlo en mayor o menor grado, y por

⁴⁷ Esa al menos es la creencia profesada por Madison; cf. nº. 51 y nº 10. Cf. también nº 3.

⁴⁸ Con razón dice Raynaud que ni el reconocimiento positivo de las facciones ni la defensa de los intereses impide que se haya de considerar la Constitución americana como la constitución de la libertad; en ello, por lo demás, pormenoriza una originalidad que se manifestaba en el hecho de haber sido capaz de disociar el equilibrio de poderes de las divisiones orgánicas características del régimen mixto, tal y como pueden verse en un Giannotti (véase su contribución, *L'idée républicaine et The Federalist*, al volumen dirigido por Furet y Ozouf sobre la idea de república en la Europa moderna, Gallimard, Paris, 1993, Parte I, cap. 2).

mayor o menor tiempo, con ella. Igualmente, representamos el mundo de los fines en el de libertad porque, como apuntáramos al principio, los autores de *El Federalista* en algún caso transforman en sinónimos el orden de la seguridad y el orden de la libertad (aunque ellos subsumen paz y libertad en la seguridad)⁴⁹; y, sobre todo, porque mientras la libertad echó raíces desde el principio en suelo americano y nunca fue desarraigada, seguridad, paz y prosperidad han vivido momentos convulsos siguiendo el ritmo de las circunstancias, las últimas de las cuales, la guerra de Independencia y las vicisitudes sufridas por la Confederación, las han expulsado desde el terreno de los hechos al de los ideales⁵⁰. Pero ha llegado el momento de corregir parcialmente el ángulo de visión. En efecto, el poder reclama la federación para realizar los demás valores citados, que completaban, junto a la libertad, el *telos* normativo republicano, no porque sean contradictorios o porque no quepa integrarlos entre sí, sino porque su realización, singular o conjunta, respira con dificultad en el interior de la trama socio-institucional de una república unitaria⁵¹.

A decir verdad, en materia de seguridad, *El Federalista* no habla con una sola voz; la exposición de la doble vertiente, interna y externa, de la seguridad se la reparten respectivamente Hamilton y Jay, y aunque las posiciones comunes abundan, las divergentes no les van a la zaga. El análisis de la naturaleza humana y de sus consecuencias sobre la socialidad interestatal, pese al mayor énfasis puesto por aquél en las virtudes de la maldad, constituye el mayor espacio común construido por las respectivas doctrinas en el ámbito internacional. Pero en el diagnóstico de las causas de los conflictos interestatales, y más especialmente en las soluciones ideadas para conjurarlos, las diferencias adquieren relieve sobre el fondo plano de las concomitancias. Hamilton, quien, como dijimos, debate acerca del futuro de las relaciones de los trece Estados soberanos o de las varias confederaciones a que podrían dar lugar, es decir, de los peligros que les amenazan de no reunirse en uno solo, no duda en afirmar que en una símil situación de independencia las pías intenciones de pacífica coexistencia acabarían saltando por los aires sin mucha dilación. En efecto, las disputas por el territorio, eternas como la historia y que en el Nuevo Mundo, con sus espacios ilimitados por desconocidos y el deseo ferviente de explorarlos, se prestan como en pocas partes a degenerar en conflictos tras cada proyecto de expansión, sin contar la permanente espada de Damocles que pende sobre las cabezas de los Estados pequeños de verse anexionados por los gran-

⁴⁹ No. 9.

⁵⁰ Cf. uno de los lapidarios resúmenes de las actuales circunstancias por las que, al decir de Hamilton, pasan las repúblicas norteamericanas en el n° 6.

⁵¹ En principio, la coexistencia entre todos ellos no entra en el terreno de lo problemático, pero Hamilton no deja lugar a la duda cuando afirma que de fallar la seguridad, y fallaría si se des-hace la Unión, también la libertad acabaría por faltar a su cita con la política republicana (n° 8).

des. Una tentación ésa en la que les sería fácil sucumbir por su inmediata asociación con el aumento de su seguridad. De igual modo, la competencia comercial en absoluto posee según Hamilton las propiedades taumatúrgicas descubiertas por Adam Smith, quien ve en su extensión la mayor garantía de paz para el mundo, la sustitución de la política por la economía también en el ámbito internacional⁵²; más bien descubriríamos ahí no sólo otra puerta abierta a la guerra en las relaciones entre las repúblicas, sino así mismo un nuevo envite, ofrecido en otro escenario, para que el pez grande devore al chico. Las tensiones inherentes a la cuestión de la deuda pública, o las generables por determinadas alianzas políticas, no harían sino arrojar leña al fuego de los conflictos, hasta hacerlos estallar en una guerra segura en cuyas llamas no sólo ardería su libertad sino incluso su misma existencia.

Antes de llegar a ese punto de no retorno al que habría conducido la debilidad en la que se hallarían los trece Estados por no constituirse en uno, o por agruparse sólo en varios, aquéllos pasarían por varias guerras antes de la última, o antes de la servidumbre, y por algunas de las consecuencias de éstas cuando son civiles, como la mayor crueldad, una más amplia destrucción de bienes y personas, la renuncia a la libertad en aras de la seguridad, el empobrecimiento de la población y la paulatina militarización de la paz hasta que de ella sólo quedara su recuerdo y el sometimiento del poder civil al poder militar. Hamilton basaba su argumentación, desenvuelta con apasionada contundencia, en la fe que la experiencia aporta al conocimiento, y la conducía con la esperanza de “hacer tesoro” de sus enseñanzas pero “sin pagar el precio”. De ese manantial de verdades los amigos de la paz y de la concordia debían quedarse al menos con dos: que la naturaleza humana gusta regalararse con la sed de poder o de preeminencia, siendo la hostilidad la criatura que mejor se adapta a ese suelo; y que, como tal, la naturaleza humana no entiende de regímenes políticos, por lo que actuando en una república o en una monarquía los efectos son los mismos: y, de hecho, *historia dixit*, los hábitos de la primera han sido tan belicosos, y sus efectos tan belicistas, como los de la segunda⁵³. Lógicamente, esa naturaleza humana tampoco entiende de países, y lo que hizo en otras partes del viejo mundo lo repetirá, en idénticas circunstancias, en el nuevo: el destino de hambre, miseria, esclavitud y guerra, que

⁵² Destino ése que también le preparaba en el ámbito nacional, pero para el que se reveló finalmente insuficiente, como se aprecia en las tareas que asigna al Estado –justicia, defensa, obras públicas–, blasón de su necesidad para el orden social (*Investigación sobre la riqueza y causas de la riqueza de las naciones*, FCE, México, 1979); sus ideas sobre los beneficios del comercio para la sociedad internacional fueron en cierta medida anticipadas por Montesquieu y Hume (cf. Rosanvallon, *Le Libéralisme économique*, Paris Editions du Seuil, 1989, cap. 3, y Pocock, op. cit., XV-4). Añadamos que el beneficio comercial también para las parte adversaria –los españoles– será uno de los argumentos esgrimidos por Jefferson en su reclamación del derecho a navegar por el Mississipi (1792) [cf. el *Documento...*, op. cit., pág. 327].

⁵³ EF, Nos. 5-8.

tanto imperio ejerció y ejerce en Europa, será igualmente el suyo si las voluntades de los trece no acaban sumando uno.

Para Jay, ese mismo destino cambiará poco si en vez de contemplar el horizonte intrarrepblicano divisamos el de sus relaciones con el mundo exterior. Divididas en unidades soberanas, la violación de los tratados, el uso de la fuerza o los intereses económicos representan otros tantos polvorines a los que la mecha de la naturaleza humana, invariablemente prendida por sus pasiones, sus intereses o su desconocimiento, terminará haciendo estallar. Como para Hamilton, la unión es para Jay el único remedio posible a esa situación. Un “único buen gobierno” constituye la sola salida viable al enigma de la existencia, cuyo drama empieza en su propia constitución y del que la federación repúblicas es el modo no sólo de evitar que el drama termine en tragedia, sino –merced a la capacidad que tiene el hombre de conseguir la paz en sociedad transformando la fuerza en derecho- de procurarle un final feliz, es decir, en consonancia con las aspiraciones de la sociedad a la libertad, la paz, etc., y las personales a la dignidad y la felicidad. Constituida la federación, aduce Jay, el automatismo de su existencia reduce a una las diversas interpretaciones de los tratados que proliferan donde abundan las voces y los intereses, y extingue el mal uso de la fuerza al tiempo que menoscaba los motivos de discordia esparcidos por la economía en el mundo interestatal por la vía del comercio; el mal del mundo internacional queda así sensiblemente disminuido en su potencial, al menos el que puede ejercer contra los nuevos Estados unidos. Guiado por los mejores hombres de la sociedad, el gobierno federal cifra en sus capacidades la garantía de la obtención y el mantenimiento de la paz⁵⁴.

Así pues, en el punto común de la Federación confluyen los esfuerzos de Hamilton y Jay por construir un futuro para la seguridad (el mismo, recuérdese, que compartirá la libertad). Con todo, hablábamos de diferencias entre ambos y es aquí donde se hacen notar con mayor vigor. Porque en dicha solución única, lo que aquél tiene *in mente* es el *orden* republicano, cuya división de poderes, bicameralismo, representación, etc., completa con la federación. Mientras éste, según hemos visto, fía el remedio más que al propio orden republicano a la certeza de que serán los “hombres mejores”⁵⁵ quienes estén al frente del mismo, es decir, más a las personas que a las instituciones *sensu*

⁵⁴ Nos. 3-5. Añadamos que el gran poder que materialmente *es* la federación no sólo disuade potencialmente a las potencias extranjeras de perpetrar un ataque contra ella, o al menos le hace pensárselo dos veces, sino que le garantiza ese derecho a la neutralidad del que se vale para aplicar la política económica agente de su prosperidad (Nos. 11-13).

⁵⁵ Nº 3.

stricto. Diferencia ésa que está en el origen de otras más; si en Hamilton la solución democrática al problema de la seguridad está clara⁵⁶, aunque sus efectos se limiten al campo de acción de las relaciones de las repúblicas norteamericanas entre sí, en Jay el referente democrático es sólo un supuesto, es decir, algo dado, pero que deja sin demostrar⁵⁷. Su argumentación resulta más probatoria cuando vincula seguridad y federación, pero no lo es tanto a la hora de fijar el nexo democrático que debiera unir ambos conceptos. De hecho, concentrar en la figura del monarca absoluto los defectos de la naturaleza humana que impulsan a su titular hacia la guerra es reproducir con idéntico simplismo un viejo argumento esgrimido por Locke, pero que, como hemos visto, ha sido categóricamente rechazado por Hamilton basándose en el oráculo de la experiencia; y los otros héroes de su argumentación, aunque más consistentes, tampoco dejan sentir ninguna predilección específica por la democracia. La unidad de interpretación de los tratados, por ejemplo, que dará firmeza y coherencia a la conducta gubernamental frente al guirigay de opiniones fue una de las opciones en las que Hobbes cimentó técnicamente la superioridad del poder monárquico frente al asambleario (que haría en cualquier caso las delicias de cualquier tirano), y “la sabiduría y prudencia” que adornan a sus gobernantes preferidos, los “hombres mejores” de un “único buen gobierno”, no son sino las calidades que adornan al *soberano* lockiano, vale decir, al titular del ejecutivo que ejerce funciones jurisdiccionales facultado por el poder extralegal de la prerrogativa⁵⁸. En ningún caso, ni en Hamilton ni en Jay, tenemos una respuesta claramente democrática al problema de la seguridad, pues el orden republicano invocado por aquél detiene sus efectos en el interior de la federación norteamericana, pero no puede dar respuesta clara a la cuestión de la seguridad –la paz– en el entero ámbito internacional, pues bajo los presupuestos de ambos no hay respuesta completa a la cuestión de qué permite a

⁵⁶ Desde luego, de ser cierto el duro juicio de Jefferson sobre Hamilton, al acusarle de ser “partidario de un rey hereditario, con una Cámara de los Lores y una Cámara de los Comunes corrompidas a voluntad e interpuestas entre el pueblo y él” (*Anotaciones*, en op. cit., pág. 132) sería menester considerarlo como la reedición del dios Jano.

⁵⁷ Sin duda resulta honesto y, desde luego, legítimo construir un pensamiento sin explicitar los supuestos, pues como diría Hartz “sólo cuando se da por supuesta la ética, todos los problemas surgen como problemas de técnica” (op. cit., *ibidem*); con todo, resulta desaconsejable, porque es fácil topar con quien defendiendo ideas análogas no los tiene iguales, o con quien sí los tiene pero extrae de ellos consecuencias diferentes (el reproche de Jefferson a Hamilton de crear salvaguardados los derechos individuales por la Constitución aun sin incluir en ella ninguna declaración, y la defensa de éste, que los consideraba preservados en su condición de constitutivos de la naturaleza humana y por la técnica constitucional, dan cumplida cuenta de cuanto decimos. Sin duda, los norteamericanos, empezando por el propio Hamilton, habrían acabado perdiendo de no haberse incluido las 10 primeras Enmiendas apenas dos años después de ratificada la Constitución).

⁵⁸ Nos. 3 y 4. Cf. Locke, *Segundo tratado sobre el Gobierno Civil*, Madrid, Alianza Editorial, 1994, cap. XIV.

un pueblo –incluido el democráticamente constituido– oponer sus ideales, intereses y hasta ciertas pasiones, máxime si constituye de suyo una potencia, a las otras pasiones dominantes que arrastran a las sociedades a la dominación de otras. La cuestión, por lo demás, no tiene respuesta válida dentro de ese esquema intelectual, en el que la naturaleza humana provocará ineluctablemente la guerra entre los Estados y la única respuesta legal en grado de controlarla se limita a la constitución de federaciones republicanas, un modelo ciertamente exportable a otras regiones, pero sin fuerza suficiente para reunir, como quiso Kant, al conjunto de los Estados del mundo bajo el palio del Derecho. Esta ausencia la saldaron ambos amigos de la paz con la apuesta por el máximo aislamiento internacional amparándose en el escudo que ofrecía la geografía, en el caso de Hamilton⁵⁹, y con la buena fe, traducida en una buena gestión, en el caso de Jay: la incauta buena fe del que cree que para no guerrear es suficiente con que uno no desee hacerlo.

La federación, en definitiva, constituía para los americanos el futuro donde hallarían cobijo los ideales de seguridad, interna y externa, y prosperidad, así como la confirmación de que el de libertad, tan asociado al primero, no habría de exiliarse de su suelo. Ahora bien, ¿de dónde sacaría aquélla la energía suficiente para no defraudar ese semillero de esperanzas?, ¿cuáles eran sus recursos para tan loable cometido? O, si se prefiere, ¿de qué poder disponía la federación al objeto de satisfacer sus objetivos?, ¿qué la hace fuerte? Nos las vemos aquí con el principio de eficacia, es decir, con la garantía técnica de la libertad. De lo que se trata es de reunir en las mismas manos los fines y sus medios, es decir, de dotar de autonomía al poder federal. ¿Cuál fue la solución ideada a tan conspicuo problema –la fuerza, puesta al servicio de la libertad– por el constituyente americano y defendida por los autores de *El Federalista*? Aquélla se articuló en dos tiempos: por un lado, la fijación de los objetivos; por el otro, la determinación de la “cantidad de poder” necesaria al respecto.

El primer aspecto se resolvió reservando para la federación todas las competencias en materia de defensa –diplomacia y guerra–, comercio, finanzas y paz pública. Las demás competencias recaerían, de manera igualmente exclusiva, en los gobiernos locales⁶⁰. El segundo aspecto no fue, en el sentir de Publius, sino la lógica consecuencia del primero, y constituye una verdad simple y universal resumible en el siguiente axioma: “los *medios* deben ser proporcionados al *fin*”⁶¹; lo cual, añadamos, comprende la plena titularidad legislativa

⁵⁹ Nº 8.

⁶⁰ Cf. Nos. 17, 23 *et al.*

⁶¹ Y prosigue: “... aquéllos a quienes se les pide la obtención de un *fin* cualquiera deben poseer los *medios* para hacerlo” (nº. 23).

sobre los procedimientos tendentes a facilitar la ejecución de los fines señalados. Tan estricta delimitación competencial se hallaba presidida, en efecto, por dos supuestos, el de la supremacía del gobierno federal sobre el otro sujeto de la relación -esto es, los gobiernos periféricos- en los citados ámbitos, y el de la convicción de su eficacia, avalada históricamente por el ejemplo de Roma, en el que la exclusividad de las competencias no supuso mayor obstáculo para la cooperación de los poderes ni para el logro de su celebrada grandeza. Al objeto de realizar los fines que la esperanza americana pone en ella, la federación debe legislar sin interferencias acerca de los medios al respecto; sus leyes, de las que es dueño de su contenido y juez de su número, serán así supremas, vinculantes para el conjunto de los ciudadanos, sin que ningún Estado posea la facultad de emitir normas contrarias en grado de derogar la vigencia de aquéllas en su territorio; su soberanía en el mismo, aunque plena, es relativa a su ámbito, y si en éste el poder de la federación es nulo, en el de ella es nulo el suyo. La supremacía política del poder federal, con todo, sólo se ejerce mediante leyes que toman “por base la Constitución”⁶², por lo que cualquier decisión central lesiva de intereses particulares, así como las que pudieren afectar a normas estatales ajenas a su poder, entraría de lleno en el capítulo que la tiranía también gustaría de escribir en la política americana, y contra lo cual la Constitución dota a los ciudadanos con el derecho de resistencia⁶³. Por lo demás, la división competencial no sólo garantizaba al pueblo americano la realización de los fines perseguidos, sino que por lo mismo representaba para los Estados el reconocimiento de su autonomía en el interior de la federación; su soberanía quedaba intacta en lo relativo a “la vida, la libertad y la propiedad de los ciudadanos”, y su participación en el funcionamiento de la federación – la elección del ejecutivo era un ejemplo entonces válido- revalidaba la necesidad de su poder para la existencia de la misma, en tanto lo contrario no tenía lugar. Los Estados, por el espacio que ocupan en la vida del ciudadano, y por las parcelas que rigen de su actividad, continuarán manteniendo en su pecho un lugar más cercano al corazón de éste que la federación, que sólo reglamenta “intereses más generales”⁶⁴.

El fortalecimiento de la federación pasaba por determinar sus objetivos específicos, mas no se detenía ahí. Si aspiraba a ser algo más que un solemne brindis al sol necesitaba igualmente procurarse los medios al respecto. El problema, pues, es ahora el de saber cuánto poder necesita detentar el gobierno federal para cumplir el mandato popular en lo concerniente a su defensa, al comercio, a la guerra y a su seguridad. Nos cerniremos en nuestra exposición al primer punto, y la cuestión es la siguiente: puesto que la regla a la que ha de atenerse el poder es su adecuación al fin, ¿cuánto poder deberá reclamar la

⁶² Nº 33.

⁶³ Nos. 33 y 28.

⁶⁴ Nº 17.

federación en aras de la defensa de sus ciudadanos? La respuesta es contundente: ilimitado. Ahora bien, ¿qué justifica una exigencia semejante, en la que el pueblo parece hablar con la voz del tirano y la democracia defenderse incluso con el amoral secretismo de la razón de Estado? La exigencia, además, continúa su curso, por cuanto la contundencia del contenido se traslada también a la forma de reclamarlo: se trata de otra verdad elemental, que ni las leyes pueden prohibir⁶⁵ ni la razón ocultar, y cuya violación no sólo rompería el delicado y necesario equilibrio político entre “gobierno fuerte y derechos individuales”⁶⁶, sino que privaría al órgano de la posibilidad de realizar la función para la que ha sido creado. De otro modo, ¿por qué, en materia de defensa, un gobierno es fuerte sólo si posee un poder ilimitado?

La defensa se centra básicamente en dos tipos de objetos: la puesta en acto de una fuerza organizada y el poder de hacerlo, lo que se concreta en poder formar un ejército y en los poderes anexos, sin los cuales sería un mero *ignis fatuus*, en especial el poder de tasación: un gobierno debe poder tasar para formar un ejército: y que tal poder sea ilimitado es el medio de cubrir tal necesidad. Adecuando el principio que rige la concesión de poder a este contexto diríamos que únicamente en tal forma ambos medios, ejército y tasación, se adecuarían a su objeto: la seguridad de la federación frente a cualquier amenaza exterior o interior. La sencillez cartesiana de semejante verdad convierte en una misma operación la explicación y la justificación de la misma; aunque ya el fracaso de la reciente experiencia de la Convención sería suficiente para enviar al limbo todo proyecto que cifre la defensa de una federación en la buena fe o el supuesto interés más propio de sus miembros⁶⁷, existen otros elementos mediante los que avalar positivamente la reivindicación de un poder ilimitado en dicha materia. El primero de ellos es que cuando está en juego la supervivencia de nada valen los subterfugios legales con los que se pretendiera proveer a la defensa; otro es el cambio constante de las circunstancias y el anonimato de la dirección emprendida, lo que envuelve en una nube de incertidumbre el futuro de la vida humana, frente a la cual una cierta prevención es siempre más que aconsejable; otro provendría de la fuerza enemiga, que podía refugiarse en la misma nube al objeto de descargar toda su furia sobre la federación a fin de impedirle, en la economía como en la política, llegar a ser lo que puede ser, y que obliga a ésta a tener preparada otra fuerza de defensa en grado de repeler la posible ofensa; finalmente -por poner límite a este recuento, no porque no hayan más-, porque la política republicana debe hacer uso de aquel instrumento tan ensalzado desde antiguo como una de las

⁶⁵ Sería vano -¿quién puede ponerle puertas al campo de la supervivencia?-, y algo peor, esgrime Madison: un error imperdonable e irreparable: ¿qué defensa cabe oponer a un peligro ya consumado? (Nº 41).

⁶⁶ Nº 26.

⁶⁷ Nº 23.

máximas virtudes del gobernante, la prudencia, entre cuyos mecanismos se halla el de tener la mirada puesta constantemente en el horizonte además de en el presente; lo que en este campo significa tanto intentar prever las diversas combinaciones adoptables por las potencias extranjeras en el escenario internacional, cuanto organizar una fuerza en grado de oponerse a la omnímoda del azar⁶⁸. Todos esos caminos convergen en un mismo punto: la necesidad de un ejército regular⁶⁹: incluso en tiempos de paz. He ahí uno de los vértices en los que se concreta el ejercicio del poder ilimitado para la defensa.

Empero, la naturaleza cartesiana de semejante verdad política no se impone con el automatismo de las proposiciones claras y evidentes ni al sentido común ni a las mentes forjadas en una cultura política pretérita, por dominante que aún pueda ser, y curtidas en sus prejuicios, por no hablar de quienes deliberadamente velan sus intenciones en discursos inapropiados. Hamilton y Madison, plenamente conscientes del fenómeno, dejan para otro tiempo más maduro la proclamación de la autoevidencia de la verdad y se aprestan a arroparla con varios argumentos a fin de hacerla más accesible a los hombres de su época. Objetivo primario al respecto es cancelar de la razón política el nexo entre poder ilimitado y monarquía absoluta (la inglesa, que como la mayoría de las europeas adolecía del rasgo más autoritario de todos, al decir de Rousseau: su carácter hereditario). Con idéntica pasión a como antaño hablara de la maldad del hombre o de la natural *psicología* invasora de los poderes, contra lo que invitaba a la libertad a precaverse con el escudo republicano, federación incluida, Publius habla hogaño de la bondad que supone para todo “pueblo libre” ceder el ejercicio de su poder, o de la gran “sabiduría” del pueblo americano para evitar la anarquía, que se traducirá en otorgar a sus representantes, en aras de su seguridad, el poder ilimitado requerido. Delegar el poder, añade Publius, significa de hecho confiar en otro, y en las repúblicas contemporáneas es la propia libertad quien establece la necesidad de delegarlo⁷⁰; no ignora con ello el riesgo del abuso, pero prefiere afrontarlo a dejarse sumir en la impotencia o vencer por la anarquía. Pero no es únicamente en el

⁶⁸ Nos. 23, 25, 34 y 41.

⁶⁹ Que en la federación americana no significa la derrota definitiva de la milicia popular, de hecho aún reconocida por la Constitución (Art. II, secc. 2ª), pero sí de su inviabilidad para una misión de tanta envergadura como es la defensa.

⁷⁰ A decir verdad, y como bien sostiene Pettit (op. cit., pág. 47), la participación directa en el gobierno dista de ser una exigencia histórica del republicanismo. La historia romana contada por Tito Livio es elocuente a este propósito, pero incluso Salustio, que había denunciado la apatía del pueblo romano y culpado de la ascensión de Sila, instándole a luchar por recuperar la república, reconoce igualmente que aquél, ni siquiera cuando quiere libertad, está con ello exigiendo siempre participación (cf. *Historias*, I-55). Pocock, para quien la escisión entre titularidad y ejercicio del poder significaba el “final de la teoría política clásica” y, en parte, el paso del republicanismo al liberalismo, había remarcado en cambio, de manera errónea, que fue precisamente durante ese trayecto cuando el pueblo perdió la virtud y, con la virtud, el derecho a gobernar sancionado por el republicanismo (op. cit., XV-2).

ámbito político donde la materia humana vive entre abismos, aunque no sean los pascalianos del ser y de la nada, imposibilitada como está de optar por lo mejor; es toda su existencia la que se halla cruzada por el bien y el mal, fundidos ambos de manera inextricable hasta en los momentos más inocentes del existir. Es ese poso de dolor presente en toda felicidad, incluida la más “pura”, que se multiplica en el ámbito político al necesitar el pueblo, para su felicidad, ceder un poder del que se puede abusar, lo que deja al hombre, desterrado del paraíso de la perfección, como mucho la opción un “bien mayor” frente a otro menor –lo que no es poco, teniéndose en cuenta que la preferencia alternativa se da entre un mal menor y otro mayor⁷¹. En resumen: el argumento político con el que la razón pretende disolver el contubernio histórico entre poder ilimitado y poder absoluto presente en la monarquía hereditaria inglesa, se blindó con otro de raíz ontológica que sitúa al hombre ante la sola posibilidad de elegir entre dos bienes relativos, argumento que le viene como anillo al dedo en el ámbito político, como ya enseñara Hobbes, del que nuevamente se profesan discípulos sin quererlo los federalistas, para quien la opción de la seguridad únicamente significaba para el hombre decantarse por el absolutismo frente a la anarquía⁷².

Hasta cierto punto podría resultar paradójico después de lo anterior formularse la siguiente pregunta: ¿es realmente ilimitado el poder utilizable en la defensa? Las consideraciones que siguen, con las que cerraremos nuestro trabajo, demostrarán que se trata sólo de un poder arbitrario, pero no de un poder ilimitado; o mejor, que dicho poder no es más que un ejercicio arbitrario, alegal, en el interior de un marco de constricciones que lo limitan. A decir verdad, ya hemos pasado de refilón por uno de tales límites, y tocado plenamente otro. El poder, veíamos, debía ser adecuado a su fin; en el ámbito de la defensa, donde se retraducía por la adecuación a su objeto, se concretaba principalmente en la formación de un ejército permanente incluso en tiempos de paz. Pues bien, esa última adecuación se articula en el curso expositivo de los autores de *El Federalista*, por un lado, en su proporcionalidad “a los recursos del país”, lo que, hoy por hoy, impide al poder ilimitado instituir un ejército grande; y, por otro, relación “a los peligros”, que el gobierno prudente determinará, según su arbitrio, sí, pero guiado por las circunstancias: que, hoy por hoy, tampoco lo reclaman grande⁷³. El arbitrio, por lo demás, no sólo no puede prescindir de la prudencia: a diferencia del de Locke⁷⁴, tampoco puede hacerlo de la legalidad. Más arriba quedó señalado el ámbito de las leyes derivadas de la propia Constitución como el único en el que competía al gobierno federal ejercer sus poderes, incluidos los ilimitados. Y lo que presumiblemente hará

⁷¹ Nos. 26 y 41.

⁷² *Leviatán*, cit., cap. XVIII.

⁷³ Nos. 28 y 41 (cf. también n.º. 30).

⁷⁴ Op. cit., caps. XIII y XIV.

que esto sea así es el hecho de que los únicos individuos con título para un semejante ejercicio del poder son justamente los propios representantes del pueblo, elegidos por él a su imagen y semejanza, y que lo mejoran; representantes que no pueden rebasar en ningún tramo de su acción el cauce constitucionalmente establecido, por lo que, entre otras cosas, no estarán facultados para ceder enteramente sus poderes a los órganos ejecutivos⁷⁵. Un proceder como el indicado, se sabe, activaría de manera automática el derecho de resistencia⁷⁶. La federación añade a la legalidad republicana singularmente considerada las ventajas de reunir mayor territorio, mayor población y un número notablemente más amplio de poderes con intereses propios. Todo ello no sólo conforma un mayor poder disuasorio en sí mismo, con el que las potencias extranjeras habrán de hacer cálculos, sino otras tantas barreras contra las veleidades autoritarias siempre posibles del gobierno central o contra los levantamientos y tumultos de quienes en uno de los Estados cortejan la arbitrariedad o la sedición. De ahí que los federalistas depositen en ella sus esperanzas de que, tras el necesario poder ilimitado requerido en el entero ámbito de la seguridad, nunca la libertad haya de quedar prisionera de la tiranía⁷⁷.

Para acabar. La historia no suele gustar de leyes naturales, de verdades eternas o de dogmas de fe. Su burla más usual contra esas formas de absoluto consiste en volver mañana problemáticos los principios del saber declarados actualmente axiomas por la razón, en descubrir hoy los peligros ínsitos en las realidades que ayer traían la paz. A ninguno de los revolucionarios franceses presentes en la Asamblea Nacional se le pasó por la mente en su combate contra un régimen absolutista y jerárquico que al oponer a semejantes iniquidades la libertad y la igualdad estaban sembrando el futuro de fuerzas hostiles entre sí, como tampoco concibieron los primitivos pastores de naciones que sus nuevos rebaños —esas creaciones directas de la naturaleza, cada una con sus propias musas y todas regalo de la historia, de una historia que dejaba traslucir así el cayado de la Providencia tras ella— escondían ejércitos de lobos dispuestos a aniquilar totalmente al adversario. Tampoco los federalistas pensaron que el pueblo valiente que había alzado su voz contra la tiranía del Parlamento inglés, y acto seguido levantado en armas contra la madre patria que ignoraba sus demandas y las subyacentes razones; ese pueblo que, al decir de Adams, ya había hecho su revolución “en su mente y en su corazón” antes de levan-

⁷⁵ Nos. 24, 28 y 41; cf. también nº 26.

⁷⁶ Los argumentos, como se ve, están basados en parte en la naturaleza de las cosas: en la visibilidad de las medidas adoptadas a tal fin, y por tanto fácilmente contestables, razón por la cual al autor no preocupa el ejercicio del arbitrio en el interior de la esfera señalada, pues ésta es de suyo un muro de contención a su poder.

⁷⁷ Nº 28.

tarse, cuyo “cambio radical en cuanto a los principios, las opiniones, los sentimientos y los afectos... constituía la genuina Revolución Americana”⁷⁸, pero del que Hamilton lamentaba la ausencia de “sentimiento nacional”, será un pueblo que cuando más tarde lo forme y consolide, saltará al escenario internacional con rasgos que recuerdan mejor al “nacionalismo étnico” que al “patriotismo republicano”, supuestamente más en consonancia con su fuente histórica y con su orden político⁷⁹; un pueblo, además, del que buena parte de sus miembros deje pasar de largo dicha condición a causa de su dedicación exclusiva a sus intereses privados. Tampoco pensaron nunca que la Constitución se llegara a desarrollar en un marco en el que algunas leyes ordinarias subvirtieran, aunque sea ocasionalmente, la condición soberana de dicho pueblo; ni que tantas reglas establecidas para preservar la *pureza* del representante, y tantos obstáculos puestos contra su corrupción, pudieran ser sorteados tan fácilmente; o que las circunstancias alterasen la correlación institucional de fuerzas, haciendo caer el platillo de la balanza del poder hacia el lado presidencial sin que por ello se modifique la Constitución o, al menos, la ley electoral, y se busquen nuevos contrapesos legales frente a la nueva potencia surgida. O, por acabar, que la mismísima libertad y su tabla de derechos, el santo y seña de la Revolución Americana, la diosa a la que su historia consagró una estatua y vendió su culto, el fin para cuya preservación se elaboró esa obra magna del Derecho que es la propia Constitución, pudiera un día sentirse en peligro a causa de una posible militarización –hoy creciente– de la vida pública ideada por los titulares de los poderes creados para servirla. Los federalistas, desde luego, nunca previeron un camino de rosas para la recién inaugurada república, pues su concepción de la naturaleza humana les prevenía contra ello, ni su elogio y homenaje a la Constitución en la que se basaba les obnubiló lo bastante como para ver en ella el orden de la utopía hecho realidad, meta de por sí improbable tanto como indeseable. Les bastó con ser conscientes de que su lucha por la independencia se prolongaba en la de la libertad, y que ésta podría crearse en América de una manera enteramente nueva a cualquier otra de las habidas en la historia; no ahorraron medios para realizar la proeza; su razón les hizo saltar por encima de todas las verdades establecidas, y su deseo les dio alas para volar por encima de las barreras que aquéllas ponían al horizonte de la imaginación. El resultado fue combinar las verdades recién extraídas por la ciencia política moderna –la soberanía popular, la representación, el bicameralismo, un poder judicial independiente– de la cantera de la experiencia con

⁷⁸ Carta a H. Niles del 13 de febrero de 1818 (en *Works*, vol. IV, págs. 282-284) (la segunda cita está en cursiva en el original).

⁷⁹ Los conceptos son los de Mauricio Viroli, quien en su artículo *El sentido olvidado del patriotismo republicano* (Isegoría, nº 24, junio 2001, págs. 5-14) contrapone dicho patriotismo tanto a ese nacionalismo como al “nacionalismo cívico”, un “mito” a su entender (mito, sin embargo, que a nosotros nos parece el correctivo cosmopolita en grado de impedir que el patriotismo abandone la república para instalarse en la etnia).

el hecho que su recién inaugurada historia ponía como posible ante sus ojos, esto es, la reunión de todos los trece Estados en uno: la Federación que de ahí surgió, cuyo orden incorporaba las verdades antedichas, terminó por hacer realidad la creencia de que, junto a la idea, y para protegerla, era también factible crear la técnica de la libertad.

*** Recebido em 20 nov. 2015.**